

Título: Políticas públicas, infraestructuras de comunicación e integración territorial en la provincia de Buenos Aires (1917-1943)

Autor/es: Noelia Fernández

Dirección electrónica: noefernandez.16@gmail.com

Formación de grado y/o posgrado en curso: Licenciada en Ciencia Política (UBA), Magíster en Cs. Sociales con mención en Historia Social (UNLu) y doctoranda en Ciencias Sociales (UNQ).

De corresponder, tema de la tesis en preparación: Estado, política y obras públicas en la provincia de Buenos Aires (1917-1943).

Director de la beca y/o de la tesis: Anahí Ballent

Denominación del programa o proyecto en cuyo marco se inscribe la beca y/o la tesis y director del mismo: Obras públicas, política y cultura. **Directora:** Anahí Ballent.

De corresponder, denominación del agrupamiento (instituto, centro, unidad de investigación, observatorio o laboratorio) en cuyo marco se inscribe la beca y/o la tesis y director del mismo: Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología (IESCT-UNQ).

Director: Hernán Thomas.

Introducción

La infraestructura de comunicación – redes ferroviarias y viales – fue impulsada desde el Estado bonaerense a partir de su conformación en 1880, fundamentalmente con el objetivo de solucionar un problema central de la provincia, la integración territorial en un espacio extenso y con diferentes niveles de densificación. En efecto, una de las mayores dificultades que la provincia debió enfrentar fue lograr la conectividad de su extenso territorio, no solo para trasladar las producciones agropecuarias hacia los puertos, sino también para lograr una mejor circulación entre centros poblados y entre estos y la capital provincial.

En este trabajo, que es parte de la tesis doctoral en construcción, nos interesa examinar la acción del Estado bonaerense en materia de infraestructura de comunicaciones, ya que ello nos permite observar las políticas públicas implementadas en relación a los cambios estatales y a la

política del período estudiado. Nuestro argumento señala que entre 1917 y 1943 se desplegó el programa de construcción de la infraestructura de comunicaciones en gran medida alentado por una creciente ampliación del aparato estatal y por el ingreso a la agenda estatal de nuevos problemas y demandas sociales. En tal sentido, cabe recordar que las infraestructuras a las que nos referimos fueron construidas a lo largo de veintiséis años, en donde accedieron al poder gobiernos nacional y provincial de distintas extracciones políticas y partidarias – radicales y conservadores que no siempre estaban en armonía con sus partidos y cúpulas partidarias – y en donde el Estado gradualmente amplió sus funciones, interviniendo en la economía y la sociedad. Se trata entonces de examinar políticas en el largo plazo que permiten observar continuidades y discontinuidades. Así, el análisis de la gestión de las políticas intenta atender especialmente a los momentos de cambios significativos en la agenda estatal, para lograr identificar sus vinculaciones con procesos políticos, estatales, económicos y sociales más amplios, aspectos que construyen y le dan sentido a las políticas públicas. Para ello, el análisis contempla dos tipos de políticas de comunicaciones: la ferroviaria, centrada en el Ferrocarril Provincial (FCPBA) – ferrocarril estatal construido en 1912 – y la vial, orientada a la construcción y reparación de caminos y rutas provinciales. Estas políticas son puestas en relación a las estrategias implementadas por los gobiernos nacionales en todo el país, lo que ayuda a reflexionar sobre las operaciones en los distintos niveles de gobierno.

El trabajo reconoce una dinámica particular en las políticas de comunicaciones bonaerenses, compuesta de dos momentos que, si bien coinciden con cambios de signo político, están más atravesados por un abanico de cuestiones: transformaciones en los modos de concebir las funciones del Estado, debates públicos, discursos políticos, cambios técnicos y socioculturales y crisis económico-fiscales. Un primer momento de la agenda de comunicaciones tuvo como centro al FCPBA, considerado por los gobiernos radicales como el elemento vinculante del territorio por su función social y económica. No obstante, el camino – que hasta ese momento era considerado una vía complementaria a los ferrocarriles – comenzó a tener cada

vez más presencia en la agenda y diversas políticas fueron construidas en torno a él. Un segundo momento de la agenda implicó una ruptura en materia ferroviaria, pero cierta continuidad en la vial. En efecto, a partir de los años treinta, la atención se desplazó del FCPBA al camino, que concentraría gran parte de los esfuerzos estatales en materia de obra pública al asumir nuevas funciones en relación a actividades novedosas como el turismo.

1. Del riel al camino. Las transformaciones de la agenda estatal en los años veinte

Este primer momento en la agenda de comunicaciones, que coincidió con la etapa radical en la provincia, tuvo como eje al FCPBA, ideado por Marcelino Ugarte en 1902 e inaugurado sus primeros tramos en 1912. Cabe resaltar la importancia del ferrocarril como medio de transporte en territorio bonaerense. En efecto, en el plano económico fue central desde fines del siglo XIX, ya que permitía insertar las riquezas de la pampa bonaerense en las nuevas condiciones del mercado mundial a través del puerto (Tartarini, 2007; Salerno, 2009; Rocchi, 2013). Además, fue un instrumento privilegiado para la integración territorial y tuvo una enorme importancia urbanizadora que resultó un factor decisivo del crecimiento poblacional (Silvestri, 2012: 187). Específicamente el FCPBA competía con líneas privadas como el Ferrocarril Oeste, el FFCC del Sud y el Midland que operaban en la provincia desde fines del siglo XIX.

Como señaláramos, este primer momento de la agenda estatal estuvo atravesado por dos cuestiones.¹ La primera, se vinculó a la crisis que atravesaba el sector agropecuario y las demandas de los productores que instaban al gobierno provincial a tomar medidas urgentes para contrarrestar los efectos negativos de la misma. En este marco, las políticas ferroviarias articularon con otras propuestas formuladas por los equipos de gobierno para atenuar la crisis e incentivar al sector, como la construcción del Mercado de Hacienda de Avellaneda (inaugurado en 1925) y los proyectos de construcción de elevadores de grano en las estaciones de la línea. Para los años veinte, el FCPBA tenía un perfil más comercial, y se había convertido en una

¹ Desde la intervención a la provincia decretada por Hipólito Yrigoyen en 1917 hasta el golpe de 1930, los gobernadores del período fueron: José C. Crotto (1918-1921), Luis Monteverde (1921-1922), José Luis Cantilo (1922-1926), Valentín Vergara (1926-1930) y Nereo Crovetto (1930).

importante componente del programa económico del gobierno. Aunque no perdió de vista el objetivo de contribuir a la integración territorial de distintas regiones, mejorando la conectividad de las mismas y la circulación en un momento de expansión de las ciudades. Las políticas ferroviarias adoptadas por los gobiernos de Cantilo y Vergara, además, armonizaron con las medidas tomadas a nivel nacional por Yrigoyen y Alvear, que se desarrollaban bajo una renovada consigna de modernización y progreso (Palermo, 2011; Salerno, 2015) y que pueden verse reflejadas en la expansión de la red ferroviaria estatal, el crecimiento del gasto público y el endeudamiento (Regalsky y Salerno, 2003a: 157 y 2003b: 2).

La segunda cuestión que promovió cambios en la agenda de comunicaciones se vinculó con la construcción de la vialidad como un problema público, estimulado por el incremento del parque automotor y la intensa acción de asociaciones privadas como el Touring Club o el Automóvil Club Argentino (Piglia, 2014; Ballent, 2005; Gruschetsky, 2011).² En efecto, al igual que lo ocurrido en el plano nacional, internacional y en otras provincias, este escenario incentivó el diseño de políticas viales acordes al nuevo contexto. No obstante, a diferencia de lo ocurrido en gobiernos precedentes, la planificación de los caminos fue una tarea asumida como una responsabilidad estatal.

Los instrumentos diseñados por los gobiernos provinciales para abordar ambos tipos de políticas difirieron entre sí, al igual que lo hicieron sus motivaciones y, por ende, sus resultados. Sin embargo, como primer paso para la implementación de las políticas, se consideró necesaria una reorganización técnico-burocrática de las agencias encargadas del FCPBA y de los caminos, la Administración del FCPBA y la Dirección de Puentes y Caminos (DPyC), que dependían del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia (MOPBA). Estas medidas, cabe destacar, no fueron

² A partir de los años veinte, se generalizó en Argentina un consenso que consideraba al binomio automóvil-camino como la clave para el futuro progreso nacional, basado en una lectura de la Primera Guerra Mundial y de la prosperidad norteamericana de los años veinte. Este consenso se encontraba influenciado por la ascendente animadversión “antiimperialista” contra los ferrocarriles británicos, y por la progresiva presión de los fletes sobre las ganancias de los productores rurales (Piglia, 2008). Comenzó a consolidarse, de este modo, una demanda creciente a favor de la ampliación de la red caminera (Ballent, 2005).

aisladas, sino que fueron tomadas en el marco de un crecimiento del aparato estatal en general y de iniciativas de “racionalización administrativa” y ordenamiento del MOPBA, en particular. De este modo, y a grandes rasgos, destacamos que el FCPBA en 1916 había pasado a depender directamente del MOPBA y se organizó la agencia burocrática encargada de su administración y explotación, de los estudios técnicos relativos a la construcción de nuevas vías y de la fiscalización de los trabajos realizados.³ Dicha agencia permaneció sin mayores alteraciones hasta 1922, cuando fue nombrado el Sr. Juan N. Bajac⁴ como gerente, con la misión de revertir el funcionamiento deficiente de la línea y llevar adelante las políticas impulsadas por el Poder Ejecutivo. En este marco, también fue creada la Superintendencia Técnica del Ferrocarril (STF), a cargo del anterior gerente el Ing. Cores, que debía funcionar como un organismo independiente de la administración del Ferrocarril. La STF tuvo a su cargo todos los asuntos técnicos y administrativos vinculados a la construcción de ramales que habían sido prescriptos por una ley de 1913; la fiscalización de las construcciones que se ejecutarían; y operó como un cuerpo asesor del Poder Ejecutivo en lo referente a las mejoras que debían ser introducidas en la explotación del FCPBA (MMOPBA, 1923).

Pero en 1926, cuando el gobierno de Vergara decidió darle un perfil más comercial al FCPBA dejando de lado la faceta de fomento que desde sus inicios había mantenido, la administración del FCPBA quedó a cargo de la Gerencia y lo referente a la construcción de nuevos ramales pasó a formar parte de la recientemente creada Oficina de Contralor de Obras, que reemplazó a la STF (MMOPBA, 1926). En este marco, el Poder Ejecutivo designó al Sr. Leonardo M. Acosta como Gerente, figura que “por virtud de sus méritos” había alcanzado

³ La explotación del FCPBA comenzó en 1912, cuando el primer tramo fue librado al servicio público y, hasta 1916, estuvo a cargo de la denominada “Sociedad Ferrocarril Provincial de La Plata al Meridiano V S.A.” El directorio de esta sociedad mixta estaría formado por tres miembros en representación de los constructores – la “Société de Travaux Publics” – y tres en representación del gobierno provincial. En 1916, el gobierno provincial firmaría un nuevo convenio con los representantes de “Sociedad Ferrocarril Provincial de La Plata al Meridiano V S.A.” y la “Société de Travaux Publics”, en el cual se hacía cargo de la administración directa del ferrocarril, sin perjuicio de abonar indemnización (ROPBA, 1916, Ley N° 3625).

⁴ Bajac tuvo una actuación destacable, ya que bajo su gestión el tráfico alcanzó volúmenes superiores a los que había registrado en los últimos años, absorbiendo lentamente la recuperación propia de la posguerra (Mayer, 2007: 4).

puestos de mayor responsabilidad técnica, en el Ferrocarril del Sud, donde había trabajado 45 años (Revista del FCPBA, Año II, N° 7, enero-febrero de 1928, pp. 10-13). Así, con el objetivo de dinamizar y especializar cada sección, se separaron las funciones de administración y explotación de las de estudios, proyectos y construcción, que hasta ese momento habían funcionado bajo la misma órbita de competencia.⁵

Con respecto a la DPyC, esta fue creada en 1922 (en reemplazo de la Dirección de Hidráulica, Puentes y Caminos) y asumió una forma descentralizada. Se establecieron once zonas camineras en las provincias con sus respectivas cuadrillas, con el objetivo de hacer más eficiente y racional los trabajos, y extender la presencia estatal a lo largo del vasto territorio, abriendo la posibilidad de un contacto más directo con los municipios y vecinos. (MMOPBA, 1923, IX).⁶ La DPyC tenía injerencia sobre los caminos generales y parciales que eran jurisdicción de la provincia según la ley de cercas y caminos de 1889, y asumió las tareas de planificación de los mismos teniendo en cuenta los fundamentos de la política vial de Cantilo: construir caminos para acercar las zonas de producción a las estaciones ferroviarias, al puerto y a las localidades donde los productos podían colocarse en el mercado, y para incentivar el tránsito de automóviles particulares. Al principio, la DPyC estuvo dirigida por una figura que no provenía del MOPBA ni de la burocracia provincial, el Ing. Mario Rovere, especialista en obras de riego, hidráulica y estudios geológicos, que tiempo después se alejaría de su cargo. Fue sustituido por otro profesional ajeno a la estructura del MOPBA, el Ing. Eduardo Arenas, que estuvo en el cargo hasta 1927, cuando fue reemplazado por el Ing. Abraham Tapia, que ya había sido director de Puentes y Caminos entre 1913 y 1914.⁷

⁵ También se dispuso la creación de un Departamento de Explotación Comercial y Tarifas, que dependía de la Administración, y estaba a cargo de todas las gestiones comerciales y estrategias publicitarias del FCPBA.

⁶ Zona I: Pergamino, Zona II: Mercedes, Zona III: Brandsen, Zona IV: Saladillo, Zona V: Nueve de Julio, Zona VI: Pehuajó, Zona VII: Olavarría, Zona VIII: Ayacucho, Zona IX: Tres Arroyos, Zona X: Bahía Blanca y Zona XI: La Plata. Decreto N° 6 del 12/05/1922.

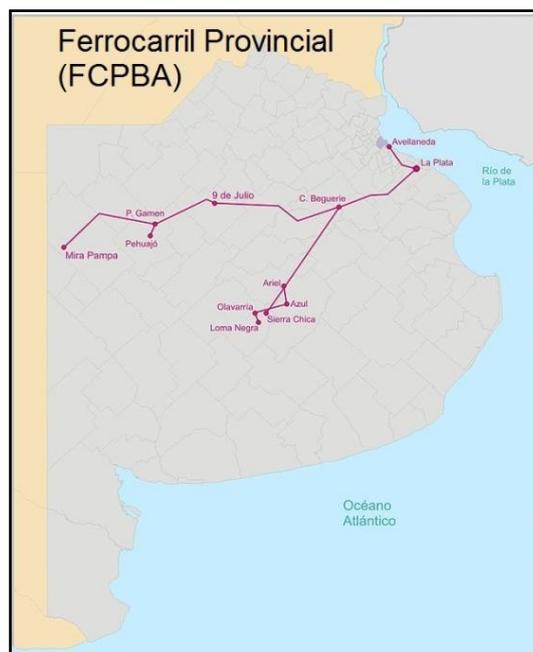
⁷ Mario Rovere había tenido a su cargo trabajos en el Puente Transbordador Nicolás Avellaneda, se había desempeñado en la Inspección de Obras del Puerto Nuevo de Capital Federal – proyectando accesos viales y vías férreas – y había realizado obras de riego, hidráulica y estudios geológicos en el Río Colorado. Datos extraídos de:

Dos de los principales impulsores de los cambios en ambas agencias estatales fueron los ministros de Obras Públicas, el Dr. Antonio Rodríguez Jáuregui (ministro de Cantilo) y el Ing. Boatti (ministro de Vergara). Entre otras cuestiones, los ministros incentivaron la incorporación de profesionales y personal técnico-administrativo en ambas reparticiones, lo que contribuyó en cierta medida, a una mayor especialización de estas agencias. Esto, en paralelo, pone en manifiesto un aumento de la capacidad tecno-burocrática del Estado provincial para asumir la planificación de las infraestructuras de comunicación.

1.1. Planes y proyectos en materia de comunicación

El instrumento más destacado de la política ferroviaria fue el plan de ampliación del FCPBA. En efecto, entre 1912 y 1930 se construyó la totalidad del FCPBA, conformado por tres ramales: el Oeste, el Sur y conocido como P1 (Ramal La Plata-Avellaneda).

Trazado final del FCPBA con sus tres ramales oeste, sur y P1



Fuente: De Fernando Martello, CC BY-SA 4.0

<https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=37933446>

<http://www1.rionegro.com.ar/viajes/viajes.imprimir.php?tipo=lugar&id=272>. Arenas era docente de Vías de Comunicación y Construcción de Carreteras de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires (Carreteras, julio-septiembre 1957, Año III, N° 11, p. 37). En tanto que Abraham Tapia había sido jefe de la Comisión de estudios de caminos (1907-1911), ministro de Obras Públicas de San Juan del gobernador A. Jones (1920-1921) e Inspector General (1923-1927).

El primer ramal habilitado fue el Oeste, que cubría la distancia La Plata – Mira Pampa (a la altura del Meridiano V en el límite con La Pampa). Esta línea fue librada al público por secciones durante 1912 y 1914 años, donde fueron construidos 553 km y 31 estaciones, una extensión baja en comparación con las líneas privadas que operaban en la provincia (el Ferrocarril Oeste, el Ferrocarril del Sud, la Cía. General y el Midland). El recorrido por la región central bonaerense hacia el oeste, que años después se transformaría en la línea principal, atravesaba poblados rurales dispersos y un área de grandes estancias que concentraban actividades agrícola-ganaderas, aunque también algunas ciudades importantes en términos económico-productivos, como 9 de Julio. No obstante, gran parte de esta región estaba servida por otros ferrocarriles privados, de modo que el carácter de ferrocarril de fomento del FCPBA puede ser discutible.

El segundo ramal habilitado fue el P1 que unía Avellaneda con La Plata. Si bien había sido proyectado en 1913, para los años veinte este ramal se consideraba parte de un programa económico más amplio. En efecto, el interés por construir este ramal se sostenía en cuatro premisas: vincular entre sí y con la capital provincial y Avellaneda a aproximadamente 16 importantes pueblos, con más de 400.000 habitantes en sus centros urbanos, con producción propia e intenso tráfico de comunicaciones; favorecer el movimiento general en los transportes hacia el interior del territorio provincial; unir el puerto de La Plata con centros de consumo interno como Avellaneda, y por su proximidad, con la misma Capital Federal y, por último, dar vida propia al comercio mayorista de la capital de la provincia y aliciente a la industria local de exportación, con el funcionamiento del Mercado de Cereales y Frutos que se instalaría en La Plata como complemento del ferrocarril (El Argentino, 18/06/1923). Para el gobierno de Cantilo, este ramal era sumamente importante por la construcción del Mercado General de Hacienda de Avellaneda, que había sido aprobado por la Legislatura meses antes y que, en ese momento, se encontraba en la fase de estudio de proyectos. Justamente uno de los argumentos empleados por el equipo político para justificar la relevancia del Mercado había sido la construcción de este

ramal, dado que, al igual que otras líneas privadas, tendría entrada directa al mismo (Mercado General de Haciendas..., 1932: 20-21). Las demás estaciones de la línea fueron construidas en puntos del recorrido considerados estratégicos: zonas de tambos, de fábricas y centros poblados. Este ramal tendría un objetivo complementario al fomento económico: conectar zonas que estaban por fuera del circuito de circulación y comunicación del sureste del ahora llamado Gran Buenos Aires. En efecto, la integración de este espacio intersticial existente entre los actuales servicios del Ferrocarril Roca puso en valor tierras que se encontraban desconectadas, subvaluadas y despobladas entre La Plata y Avellaneda (Romano, 2011 y 2012). El FCPBA contribuyó, entonces, a la integración del espacio sur del conurbano bonaerense y modificó parcialmente la morfología de ese sector que no estaba servido por la red ferroviaria particular.

El ramal Sur unía Carlos Beguerie – una pequeña localidad del partido de Roque Pérez que funcionaba como empalme ferroviario – con Azul. Los campos que atravesó este ramal fueron, en gran medida, tierras bajas y aptas para la agricultura; pero por la distancia que los separaba de las estaciones del Ferrocarril del Sud solo se sembraban pequeños lotes. Los arrendatarios y propietarios manifestaban tener grandes dificultades para acercar sus producciones a los centros poblados, lo que los obligaba a destinar sus campos a la crianza de ganado vacuno o lanar. Esto hacía suponer al equipo técnico que una vez construido el ramal, muchos cambiarían la explotación de sus terrenos y, dada la buena calidad de los suelos, serían una buena fuente de ingresos para el ferrocarril (Provincia de Buenos Aires... 1924: 151).

A partir de 1926, el FCPBA articuló con otras importantes políticas destinadas al sector agropecuario: por un lado, con la ley que incentivaba la colonización agraria; por otro lado, con la ley de construcción de elevadores de granos de campaña en las estaciones del FCPBA y de un elevador terminal en el puerto de La Plata (Ley N° 3956, R. O., 1927).⁸ Estas últimas serían de

⁸ El sistema a granel se inició en Estados Unidos en 1860. En Canadá los primeros elevadores datan de 1880; Sudáfrica resolvió la construcción de una red de elevadores en 1918; Australia contaba, en 1927, con un Terminal en Sydney y 66 en la campaña; en Rusia la construcción de elevadores comenzó en 1888 con un régimen de franquicias que fueron abandonadas en 1902 y en 1911 el Banco del Estado construyó algunas terminales.

gran utilidad para los productores, dado que permitían un mejor almacenamiento de cereales y granos en grandes tonelajes, constituyéndose como una solución al problema del transporte de cereales lo que, paralelamente, haría más rentable al FCPBA (Revista del FCPBA, N° 4, 1927, pp. 23-32).⁹ La aparición de esta infraestructura de carácter económico en la agenda de gobierno y las iniciativas de colonización agraria, ambas articulando con el FCPBA, se constituyen como indicadores de una mirada más unitaria e integral que pretendía resolver los problemas que afectaban al desarrollo económico de la provincia. No se trataba de pensar el FCPBA como agente de progreso económico, sino de pensarlo dentro de un conjunto más amplio y complejo de agentes y factores que debían contribuir a ello. A pesar de ello, el FCPBA continuó siendo un medio de transporte deficitario, poco competitivo y de baja rentabilidad, a lo que se sumaba una administración carente de autonomía, que provocaba lentitud para la toma de decisiones.

En este marco, el camino comenzó a consolidarse en la agenda estatal, alentada por un “clima de ideas” propicio, la aparición del automóvil y por la acción de asociaciones privadas, entre ellas el TCA y el ACA, como señalamos anteriormente. En efecto, la provincia de Buenos Aires fue pionera en la planificación vial, pensada desde una perspectiva orgánica para facilitar el comercio y la movilidad de las personas, y como un instrumento de integración. Es decir que el problema vial sería abordado directamente por el Estado, aunque no prescindiría de la colaboración de las asociaciones.

Las políticas viales formuladas por la administración de Cantilo tenían un doble objetivo: favorecer la circulación de automóviles y comunicar regiones entre sí y con La Plata. Para ello, los planes diseñados se centraron en dos cuestiones. La primera se concentró en el mantenimiento y la reparación de los caminos existentes, y la segunda previó la construcción de nuevos caminos, la transformación de los existentes en afirmados y la ejecución de una red general de caminos afirmados (DSCSP, 1923). El incremento de la circulación de automóviles y

⁹ Los elevadores permitían la suspensión del envase, el ahorro de mano de obra, ventajas en el almacenamiento, un empleo más eficaz del bien rodante ferroviario, la eliminación de mermas, mayores ventajas para los granos en mala condición y ventajas de orden comercial derivadas de la estandarización y del mejor acceso al crédito.

de vehículos de cargas supuso la elaboración de una serie de proyectos y planes para afrontar esta fase. Como expresión de ello, en el llamado “Empréstito de 1922” – ejecutado parcialmente – fueron incluidas numerosas obras de vialidad.¹⁰ En efecto, el 51% del presupuesto fue destinado tanto a obras camineras como a tecnologías vinculadas a ella:¹¹ compra de maquinaria y elementos de trabajo; modernización del trabajo en la cantera estatal de Sierra Chica; nivelado y de construcción de terraplenes, alcantarillas y desagües; expropiación de tierras para la construcción de caminos de acceso a las estaciones ferroviarias; y obras complementarias del camino que unía dos localidades de gran importancia económica en la zona oeste, Luján-Morón.

La segunda fase del programa vial encontró grandes limitaciones impuestas fundamentalmente por la política. El principal obstáculo lo constituyó la Legislatura – afín a Cantilo – poco receptiva a los proyectos de construcción de la red vial de afirmados por considerarla un “gasto” más que una “inversión.” Sin el aval parlamentario los planes no podían ejecutarse, dado que las partidas que el Presupuesto General le asignaba al MOPBA para la construcción y reparación de puentes y caminos apenas si alcanzaban para obras de mantenimiento y algunas construcciones menores. No obstante, esta segunda expresa un crecimiento de la capacidad tecno-burocrática del Estado provincial para asumir la planificación y la ejecución de las obras viales a través de sus cuerpos técnicos, aún cuando sus resultados no fueran los esperados. Este proceso se dio, como advierte Piglia (2011: 95), en el marco de una nueva relación entre el Estado y las asociaciones privadas que hasta ese momento se posicionaban como “expertas” en la materia.¹²

El primer proyecto vial de construcción de afirmados presentado por el Poder Ejecutivo había sido formulado por la DPyC, y contemplaba la realización de una red de afirmados de una

¹⁰ El Empréstito de 1922 fue sancionado por la Legislatura en noviembre de ese año. Preveía partidas para la consolidación de la deuda flotante de la provincia y, por otro lado, para un conjunto de obras públicas que fueron seleccionadas por los cuerpos técnicos del MOPBA y por los legisladores.

¹¹ El 49% restante se destinó a infraestructura económica, especialmente el Mercado de Avellaneda.

¹² Ballent (2008) ha analizado las implicancias del ingreso de los ingenieros en las burocracias estatales, fundamentalmente en el desarrollo y las acciones del Ministerio de Obras Públicas de la Nación y la Dirección Nacional de Vialidad.

extensión de 10.000 km.¹³ El Poder Ejecutivo consideraba que este plan armonizaba “con un programa racional de vialidad”, ya que se sostenía en un estudio pormenorizado de población y distribución por partidos de centros urbanos, densidad de población por km², influencia de los puertos, producción de la zona, valor de las tierras, constitución geológica de las mismas, entre otros aspectos técnicos, como así también, consideraciones de orden social, político y económico (MMOPBA, 1923, pp. 54-60).¹⁴ Para facilitar su nomenclatura, se dividió a la provincia en cuatro zonas: norte, noreste, sudoeste y sudeste. Las zonas más favorecidas en la distribución de los caminos firmes fueron establecidas de acuerdo a su mayor riqueza: norte y sudeste (zona de cría de ganado, y zona triguera, vacuna y lanar), a las que le seguían en orden de importancia la noreste y sudoeste (región de invernada y zona tampera). Los caminos serían construidos siguiendo un orden: arrancarían en la cabecera de los partidos, estaciones ferroviarias, centros poblados o caminos afirmados ya existentes.¹⁵ De acuerdo a estos criterios, se efectuaría la distribución de los distintos tipos de caminos (El Día, 03/10/1923).

El mapa del proyecto permite interpretar la lógica del trazado y su relación con la integración territorial. En este sentido, la red vial parece haber sido pensada como elemento

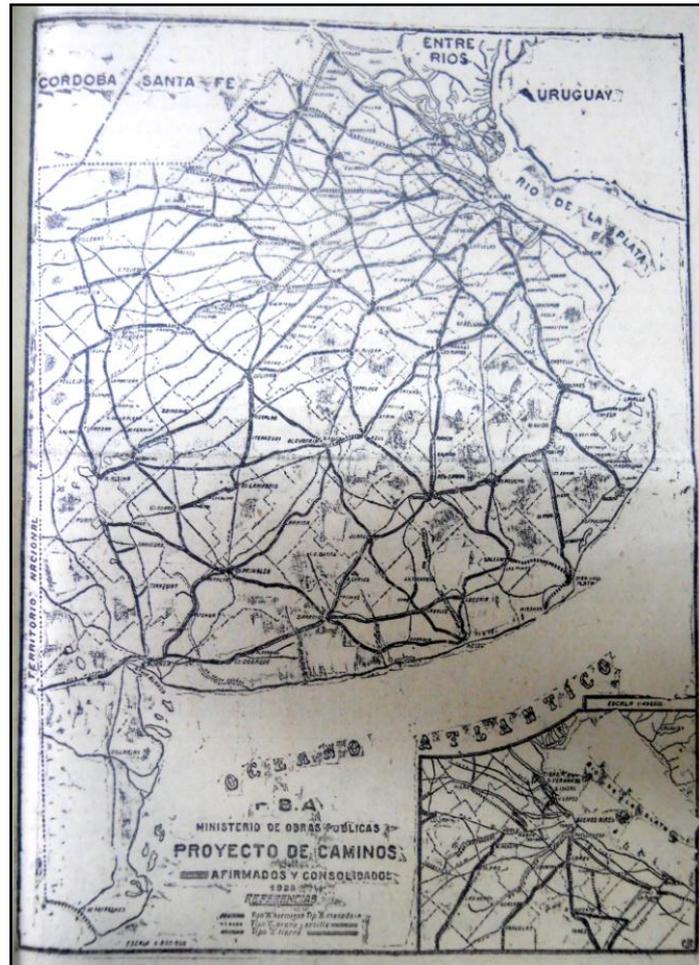
¹³ El ministro Rodríguez Jáuregui señaló que su cartera se encontraba abocada a la tarea de preparar todos los elementos para formular el plan caminero de la provincia cuando recibió el ofrecimiento de la firma “Geo Nolan Incorporated” de Estados Unidos para construir 10.000 km de caminos de varios tipos proponiendo invertir la cifra de u\$s 20 millones. Frente a este ofrecimiento, el MOPBA designó una Comisión encargada de estudiar la propuesta que finalmente desestimó, pero los estudios de esta Comisión se materializaron en el plan general de vialidad propuesto a la Legislatura en octubre de 1923 (MMOPBA, 1923, XI).

¹⁴ Cantilo destacó que en cuanto a las normas para la elaboración de las obras se habían tenido en cuenta: 1) La repartición del costo total entre el número de habitantes de la provincia. 2) La distribución proporcional del costo únicamente entre los más beneficiados en la ejecución de las obras. 3) Un sistema mixto mediante el cual la construcción de los caminos se costearía: los de tipo consolidado exclusivamente con parte del producido del impuesto general de caminos sin participación de los propietarios y los del tipo afirmado, proporcionalmente por el Fisco y los propietarios de las tierras beneficiadas. El Poder Ejecutivo consideró que este último era el sistema más equitativo y que, además, ya había sido puesto en práctica en otros países (MMOPBA, 1923, 61).

¹⁵ El Poder Ejecutivo quedaba autorizado para realizar las obras por licitación de acuerdo a la ley de contabilidad, por administración o por contrato con empresas de reconocida capacidad técnica y financiera, según conviniera a los intereses públicos. La modalidad de financiamiento para el pago de las obras sería por emisión de bonos de deuda interna, hasta un total de \$m/n 50 millones (MMOPBA, 1923: 64). Los caminos serían realizados en hormigón armado, macadam, arena, arcilla y tierra cilindrada. El criterio adoptado para la elección del tipo de calzada se vinculaba con las características del emplazamiento: hormigón para las plantas urbanas y ejidos de poblaciones importantes (177 km); macadam, para centros urbanos de menor importancia, en ejidos de pueblos y caminos que cruzaban importantes partidos determinados por su población (836 km), producción y valor de la tierra; arena y arcilla, en el resto de los caminos para completar la red proyectada (1870 km) y tierra (6197 km).

integrador no solo de la provincia con su capital, como en el caso del FCPBA, sino de distintos puntos entre sí. En otras palabras, si el FCPBA había sido pensado como una ramificación más estática que debía converger en La Plata y en Buenos Aires, la red de caminos lo sería como un tejido más dinámico de múltiples puntos que se interconectaban entre sí, sin necesidad de desembocar en un punto fijo. En síntesis, ambos trazados constituían dos modos distintos de entender la integración territorial, basados en los intereses, los alcances y las limitaciones que cada infraestructura imponía. Como hemos señalado, el trazado del proyecto vial tenía como principal interés alentar al sector agroexportador, principal sostén económico de la provincia y del país, pero también pretendía estimular las comunicaciones internas de la provincia y beneficiar el intercambio comercial y de personas entre pueblos y ciudades. Las buenas condiciones de suelo de la provincia, que presenta pocos accidentes geográficos u obstáculos naturales, permitieron la proyección de una traza que, a simple vista, se presenta fluida y mayormente equilibrada. A excepción del extremo sur de la provincia (una de las zonas más despobladas e improductivas), el resto de las regiones, en mayor o menor medida, se conectaban con otras. De hecho, las principales ciudades cabeceras de los partidos se comunicaban con otras de similares características a través de caminos afirmados. Parecía, entonces, un trazado más accesible a la posibilidad de integrar al territorio y, en consecuencia, favorecer la comunicación y la circulación de la extensa provincia.

Mapa del proyecto de construcción de caminos afirmados y consolidados, 1923



Fuente: El Día, 03/10/1923.

A fines de 1925, en el marco de un cambio en las condiciones políticas y económicas de la provincia que restringían los márgenes de posibilidades de la obra pública, el Poder Ejecutivo presentó un nuevo proyecto de construcción de la red vial a través de gravámenes. En esta oportunidad, se preveía la construcción durante cinco años de 700 km de caminos afirmados y 60

estaciones camineras. Si bien la forma de financiamiento de las obras sería realizada a través de la emisión de cinco empréstitos amortizables, el Poder Ejecutivo insistía en que las obras debían ser costeadas por aquellos que resultaran beneficiados por ellas. Para evitar los problemas de financiación, el plan se basaba en tres cuestiones fundamentales. En primer lugar, se establecía la creación de un fondo de amortización inviolable destinado exclusivamente a la construcción de carreteras que permitiría para tal fin la emisión de grandes empréstitos. En segundo lugar, el proyecto prescindía de las partidas de puentes y caminos que asignaba anualmente la ley de presupuesto, por lo cual el fondo debería ser integrado con el producido de nuevas imposiciones o el aumento de algunas ya existentes. De ellas, la única considerada fue el impuesto de caminos, que sería elevado al dos por mil, y de cuyo producido se incorporarían al fondo de amortización \$m/n 3.100.000. Por último, la gravitación de las imposiciones a crearse recaería sobre los beneficiados con la red de carreteras con el consiguiente aporte de las municipalidades, ya que la proyección de casi de totalidad de los caminos afirmados sería realizada dentro de los ejidos en zona de sus jurisdicciones. Individualmente, el aporte de cada municipio sería el que le correspondiera al reparto de \$m/n 3.000.000 entre las patentes expedidas en cada partido en el año de realización del plan, y permanecería invariable durante el período de amortización de los empréstitos.

El proyecto también establecía tres nuevos impuestos. Por un lado, se encontraba el impuesto a las nuevas inscripciones, que pagarían por única vez los automóviles y camiones que se inscribieran en cualquiera de las municipalidades de la provincia. Por otro lado, se establecía el impuesto a la nafta, lubricantes, repuestos, cubiertas y cámaras. La nafta pagaría un impuesto de un centavo m/n por litro en tanto que los demás pagarían el 3% de su precio de venta. Por último, se encontraba el impuesto adicional, que gravitaría sobre los propietarios de las tierras adyacentes a los nuevos caminos, según la nueva valuación que sobre las tierras afectadas llevaría a cabo del Poder Ejecutivo (DSCS, 01/05/1926, 128-130).

La modalidad de financiamiento, verdadero eje del plan, marcaba una diferencia sustancial con la propuesta de 1923. El nuevo proyecto establecía un circuito de impuestos que concurrían a la formación del fondo de caminos, el Estado construía esos caminos y efectuaba las inspecciones como una retribución a los servicios prestados. Desde este punto de vista, la construcción de caminos debía ser una consecuencia de condiciones locales, puesto que debían ser pagadas en mayor parte por aquellos a quienes darían beneficios inmediatos. En esta primera etapa de construcción de caminos afirmados, el Estado provincial se posicionaba como administrador y director del plan, pero se contemplaba que más adelante, cuando las redes generales estuvieran construidas, las municipalidades podrían completarlas según sus necesidades y recursos (DSCSP, 01/05/1926, p. 130). Esta propuesta tampoco progresó, fundamentalmente por las dificultades políticas que atravesaba la provincia, como por los problemas financieros que terminaron afectando la ejecución de toda la obra pública provincial.

No obstante, el espíritu de este proyecto en lo que refiere a la forma financiera fue retomado por la administración de Vergara en 1926, cuando presentó un proyecto de ley orgánica de construcción de caminos afirmados, basado en una financiación que se apoyaba en gran parte sobre el impuesto a la nafta e inspirado en la experiencia de Estados Unidos, donde este tipo de impuesto estaba generalizado (DSCSP, 1928, p. 29-30). Por ello, además del impuesto a la nafta se contemplaba otros recursos impositivos como las tasas impuestas a la tierra que recibía el beneficio del camino, y la contribución de municipalidades con un porcentaje del producido de la patente que expidieran a los automóviles. Con estos recursos se crearía un “Fondo permanente para caminos pavimentados y consolidados” para solventar la construcción de los mismos, aunque también se autorizaba al Poder Ejecutivo a emitir títulos de deuda interna o externa con igual finalidad (La Ingeniería, Año XXX, N° 645, enero de 1926, p.148). La propuesta elaborada por la DPyC se diferenciaba de las iniciativas de Cantilo ya que planeaba la pavimentación de los grandes caminos troncales existentes, sin contemplar como prioritaria la construcción de nuevas vías (La Ingeniería, Año XXX, N° 645, enero de 1926, pp.

146-149). No obstante, el desfavorable contexto económico y político de la provincia – que incluyó una amenaza de intervención – hizo que el proyecto no fuera aprobado por la Legislatura.

2. Transformaciones estatales y cambios políticos: el camino como eje central de la agenda pública

Como se ha señalado, en materia de políticas de comunicaciones, los años treinta inauguraron una agenda caracterizada por una prevalencia del camino por sobre el FCPBA. En efecto, este perdió su centralidad, en gran medida coadyuvada por los resultados generales de la explotación que, desde 1934 en adelante, arrojaron pérdidas que se agudizaron con el correr de los años. En este escenario, los gobiernos conservadores no mostraron interés por formular un programa ferroviario, por el contrario, el único proyecto de magnitud fue presentado por la administración de Manuel Fresco (1936-1940). Este previó tres opciones para el FCPBA: su venta al gobierno nacional; un convenio de explotación con otras empresas ferroviarias que servían en la misma zona; y la preparación de un plan de mejoras (Cuatro años de gobierno, Tomo III, 1938, p. 199). Finalmente, la Legislatura optó por la tercera alternativa, que era la que menos seducía a Fresco partidario de la nacionalización, de modo que el gobierno debió iniciar algunas obras de mejoras y compras de nuevo material rodante con el objetivo de lograr mayor eficiencia en los servicios. Si bien los números del tráfico de pasajeros, el transporte de hacienda y el servicio de cargas mostrarían alguna recuperación entre 1936 y 1939, los mismos no alcanzaron para cubrir las inversiones ni los gastos que la explotación del FCPBA ocasionaba diariamente.

La década del treinta se caracterizó, entre otras cuestiones, por un avance de la intervención del Estado en la economía y la sociedad, como se ha advertido. En lo que respecta a la vialidad, se abrió paso a una política vial más decidida y sistemática que la del período precedente, en donde la cuestión de los caminos rápidamente pasó a formar parte de la agenda de los gobiernos surgidos del golpe de 1930, que asumieron el tema como un problema público urgente (Piglia, 2014: 135-136; García Heras, 1986). Como destaca Ballent (2008: 828-829), en

esta década, el camino actualizó un anhelo del siglo XIX: el de conformar un país moderno e integrado, idea que había estimulado el trazado de los ferrocarriles. De este modo, el Estado se propuso acentuar los aspectos de la integración nacional haciendo hincapié en la distribución espacial de las obras en términos territoriales (Gruschetsky, 2012: 186). El sistema de caminos fue pensado, entonces, de un modo integral desde el Estado, que incrementó su acción modernizadora sobre el territorio.

El golpe de 1930 y la intervención federal a la provincia promovieron una reorientación de las políticas viales y constituyeron un momento de fortalecimiento de la representación de los intereses estatales. Al no haber Legislatura no había obstáculos políticos para la implementación de planes surgidos de la Intervención Federal, pero también los problemas para financiar las obras podían ser resueltos con la implementación de un sobreprecio de dos centavos por litro de nafta vendida que sería destinada exclusivamente a las obras camineras. Luego de varios proyectos para conformar comisiones u organismos mixtos (entre el ACA, el TCA, los productores e importadores de naftas, entre otros), la intervención de Meyer Pellegrini creó la Comisión de Caminos de la Provincia (“Comisión del centavo”) cuyo destino era proponer y controlar la mejor inversión de los recursos del sobreprecio de la nafta (Piglia, 2011: 104). En septiembre de 1931, el MOPBA aprobó un plan de obras viales elaborado por la Comisión que preveía el estudio de nuevas obras y el mejoramiento de las ya existentes, y que comprendía una inversión de \$1.520.000 m/n que serían tomados del fondo del sobreprecio de la nafta.

Lo novedoso en la provincia durante los gobiernos conservadores de los años treinta residió en que la política vial formulada siguió a la nacional. En efecto, en octubre de 1932 fue sancionada la ley nacional de vialidad N° 11.742 que creó un nuevo fondo nacional de vialidad destinado al estudio, trazado y construcción de caminos, obtenido por un impuesto a la nafta y los lubricantes. En este marco se creó la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) como una repartición autárquica del Estado nacional, cuyo objetivo era planificar y construir caminos que se ajustaran a las nuevas demandas que el transporte automotor reclamaba (Gruschetsky, 2012:

185).¹⁶ De este modo, la planificación, ejecución y supervisión de la red nacional de caminos se centralizaba en un organismo técnico que contaba con la presencia de los intereses particulares y tenía un manejo autónomo de los recursos (Ballent, 2005).

El gobierno de Federico Martínez de Hoz (1932-1935) se acogió a los beneficios de la ley N° 11.658 mediante la sanción de la ley N° 4117 que autorizaba al Poder Ejecutivo a cobrar hasta 2 centavos de sobretasa por cada litro de nafta vendido en la provincia; instauraba un dispositivo de ayuda a los municipios que se acogieran a la ley, impulsaba la constitución de consorcios vecinales para la construcción o reparación de caminos, y establecía la creación del Consejo de Vialidad (ROPBA, 1932, Ley N° 4117).

El Consejo debía encargarse de elaborar un plan vial y dictaminar sobre qué obras debían realizarse anualmente, calcular los costos de construcción y conservación de los caminos, y aconsejar sobre qué obras era conveniente ejecutar con los fondos recibidos de la ayuda federal. Al igual que en la DNV, los intereses particulares estaban presentes, aunque también constituían una minoría: estaba presidido por el Oficial Mayor del MOPBA, cuatro directores (de la DPyC, de Bonos de Pavimentación, de Agricultura, Ganadería e Industrias y de Hidráulica), un representante de la Sociedad Rural Argentina, uno de la Federación Agraria Argentina y otro designado de común acuerdo entre el TCA y el ACA. Como advierte Piglia (2011: 106-107), en la práctica el Consejo de Vialidad revelaría tener menos autonomía que la esperada por las asociaciones, y también la que determinaba la ley nacional de vialidad para los organismos provinciales creados para acogerse a ella. Eso tiene que ver, en parte, con que la DPyC no era autónoma del MOPBA y tenía a su cargo la construcción y conservación de los trabajos viales, que llevaba a cabo con otra línea de fondos. Si bien ambos organismos dependían del MOPBA y, en algunos aspectos la DPyC era un organismo técnico y ejecutor que dependía del Consejo de

¹⁶ Sobre la DNV, Cfr. Ballent (2005 y 2008). Sobre los vínculos de la DNV con la vialidad norteamericana, Cfr. Gruschetsky (2012).

Vialidad, en la práctica los roles no estaban del todo definidos.¹⁷ De hecho, años después, cuando la Intervención Federal de la Revolución Libertadora modificó la ley provincial de vialidad señaló que el problema del Consejo de Vialidad había residido en el predominio de funcionarios públicos, lo que lo dejaba muy expuesto a “las influencias políticas” (Carreteras, abril-junio de 1957, N° 6, p. 171).

En 1933, el Consejo de Vialidad aprobó un plan de construcción de la red provincial de caminos preparado por una Comisión designada para ello, vinculado estrechamente con dos cuestiones: los debates de la época en torno a la necesidad de un ordenamiento del Estado y sus agencias y alejado de los avatares de la política y los partidos; y la necesidad de incorporar personal especializado para hacer más eficientes las labores.¹⁸ Este plan, entre otras cuestiones, contemplaba una serie de disposiciones para convertir a la DPyC en un organismo dinámico y de funcionamiento técnico, administrativo y “moral” adecuado, bajo un ideal de eficiencia (MOPBA, Red Provincial de Caminos... 1934, pp. 16-19). A partir de un informe del Consejo de Vialidad, la estructura de la DPyC fue modificada. Las zonas camineras se elevaron a doce, fijándose los partidos que correspondían a cada una de ellas y determinando el lugar de las Jefaturas. Además, se crearon nuevos cargos de Ingeniero Jefe, Ingeniero Asesor, Jefes de las Divisiones Trazados, Construcciones, Puentes, Mantenimiento y Materiales. La DPyC fue dividida en cuatro planos: primer plano (Oficinas de Personal, Biblioteca y Publicidad, Dibujo y Fotografía, Inspección Administrativa), segundo plano (Divisiones Cantera y Equipo), tercer plano (Trazados, Puentes, Construcciones, Mantenimiento y Materiales), y cuarto plano (las doce Zonas Camineras). De todas ellas, las de tercer plano eran consideradas la “base fundamental del

¹⁷ En gran medida, los conflictos políticos desarrollados en el seno del conservadurismo bonaerense habían enfrentado a los ministros de Federico Martínez de Hoz con sus funcionarios e incluso entre sí. La construcción del camino Buenos Aires – Mar del Plata (realizado por la nación en el tramo Buenos Aires-Dolores y por la provincia en el comprendido entre Dolores y Mar del Plata) implicaría el punto álgido de los conflictos, desencadenados en torno a la licitación del tramo provincial, que se extendieron hasta la destitución del gobernador (Béjar, 2005: 122-130). Sobre el conflicto por la construcción del camino Buenos Aires – Mar del Plata, Cfr.: Béjar (2005), Piglia (2011).

¹⁸ Esta Comisión estaba conformada por los ingenieros Vicente Añón Suárez, Pascual Palazzo y Carlos Pérez del Cerro. Sobre ello nos referiremos en el capítulo 4.

organismo desde el punto de vista técnico”, ya que tendrían a su cargo la realización casi total del proceso de proyecto, construcción y mantenimiento de las obras viales. Además, por significativo aumento del parque automotor y de la circulación de los mismos, se incorporó un Departamento de Tráfico, creado por decreto en 1934 (Caminos, septiembre de 1934, Año1, N° 4, pp. 90-101).¹⁹

El plan de 1933 también había contemplado un aspecto considerado fundamental para resolver el problema caminero de la provincia: la creación de una escuela de caminos en la cual haría su aprendizaje el personal que fuera necesario incorporar al organismo, a fin de unificar los procedimientos de trabajo con los técnicos que ya existían en ella. Ideada por Pascual Palazzo, la escuela fue instalada en la Zona Escuela de Mercedes y pasaron por ella ingenieros, agrimensores, técnicos, dibujantes y personal calificado y no calificado que luego se incorporaría a la DPyC (Caminos, julio de 1934, Año 1, N° 3, pp. 58-61). Esta escuela era considerada un organismo transitorio, ya que se disolvería ni bien se entendiera que había cumplido sus objetivos de perfeccionamiento (Caminos, septiembre de 1934, Año1, N° 4, pp. 92).

En 1936 la DPyC fue absorbida por la flamante Dirección Provincial de Vialidad (DPVBA), tal como estipulaba la ley nacional, de allí que a nivel organizacional la nueva repartición no presentara cambios drásticos. Incluso su director, el Ing. José L. Negri (que en 1935 había sido designado al frente de la DPyC), continuó en el cargo hasta 1938 (RO, 1936, Exp. Letra V, N° 19).²⁰ Cabe destacar que, a diferencia de la DNV, la DVPBA no fue un organismo autárquico hasta 1944 (cuando por decreto se fijó su autarquía administrativa) y dependía del Consejo de Vialidad, aunque tenía una ley especial de presupuesto.

¹⁹ El Departamento de Tráfico debía hacer cumplir el Reglamento de Tráfico, organizar la Policía de Tráfico, crear el Fichero General de vehículos de la provincia y el de sus propietarios, dictaminar sobre los pedidos de concesión de servicios públicos de transporte de pasajeros y cargas, organizar la sección de protección contra robos, efectuar censos de tráfico periódicos, entre otras tareas (Caminos, septiembre de 1934, Año1, N° 4, pp. 92).

²⁰ Negri fue reemplazado por Carlos Pérez del Cerro, que se desempeñaba como Ingeniero Jefe de la DPVBA, pero continuó como vicepresidente 2° del Consejo de Vialidad hasta 1943, año en que falleció.

La obra vial del gobierno de Fresco se insertó en un contexto general de ampliación de la intervención del Estado, cambios en la política y en la sociedad y, específicamente, en un momento en que la vialidad ya era objeto de las políticas públicas y el camino despertaba un conjunto de representaciones sociales.²¹ En este marco, la figura del gobernador debe ser considerada crucial: fue el principal promotor de las obras públicas y viales, a las que les asignaba un valor material a la vez que simbólico, en tanto representaban la acción del Estado sobre el territorio urbano y rural. Fresco estaba acompañado de una figura que tenía trato directo con él, el reconocido ingeniero José María Bustillo, a quien designó al frente del MOPBA y quien incentivó gran parte de las propuestas viales.

El programa de expansión de la obra pública del gobierno de Fresco, como advierte Pastoriza (2011: 121), desencadenó una serie de transformaciones territoriales, entre las que se destacaron la construcción de caminos y el impulso al turismo y nuevas industrias. En armonía con ello, la DVPBA tuvo a su cargo la planificación y construcción de la red vial provincial y continuó con las obras camineras iniciadas en la primera mitad de la década del treinta, poniendo especial énfasis en las proyecciones sociales, políticas y económicas de las mismas. Sin embargo, el objetivo de la política vial de Fresco era articular con otras políticas de obras públicas (como el embellecimiento de playas y costas, la construcción de equipamiento e infraestructura urbana) y con el fomento a actividades como el turismo. En efecto, la idea residía en construir una red de caminos que se enlazaran con la red nacional, facilitándose el acceso a puertos y destinos turísticos. Estas últimas se habían convertido en actividades muy rentables, sobre todo en ciudades como Mar del Plata, donde el gobierno provincial había intervenido con la construcción del Casino y la Rambla, a la vez que abría grandes posibilidades para el crecimiento turístico en otras ciudades de la costa atlántica, y en localidades como Carhué, Tandil, Sierra de la Ventana, Luján, entre otras.

²¹ Sobre las representaciones sociales en torno a los caminos, Cfr. Ballent (2005).

En este marco, a pedido del Poder Ejecutivo, la DPVBA diseñó el “Plan 70 millones” guiado por tres premisas consideradas prioritarias: construcción y mantenimiento de la red caminera, acceso a puertos y zonas de producción, y accesos a playas y diversos lugares turísticos (Cuatro años de gobierno, Tomo IV, 1938, p.8). Coll Cárdenas (2010: 104) asegura que estas premisas confirman en qué medida el desarrollo de la actividad interna pasaba a un primer plano en la provincia, para conquistar su propio mercado interno hasta ese entonces abastecido de todo tipo de importaciones.²² Sin embargo, por lo menos en la construcción de caminos provinciales, el desarrollo de obras vinculadas a las actividades productivas, agrarias o industriales fue menos impulsado y/o promocionado que el vinculado al desarrollo turístico.

El trazado y perfil de los caminos a ejecutarse en el Plan Vial fueron presentados como “enteramente nuevos en el país” y como similares a las autorrutas europeas para tránsito rápido y libre de cruces. Las características de los caminos se enmarcaron dentro de tres principios que habían sido fijados en un decreto del Poder Ejecutivo en 1934, que también establecía los principios que el trazado del camino – al que se señalaba como *autostrada* en referencia a las rutas italianas de similares características – debía obedecer.²³ En cuanto a las regiones beneficiadas, el Plan Vial fundamentalmente favoreció a ciudades como Mar del Plata, Miramar y Necochea, mientras que numerosas localidades del interior se vieron beneficiadas por los criterios de mejoramiento del tránsito y el enriquecimiento de las comunicaciones entre ciudades.

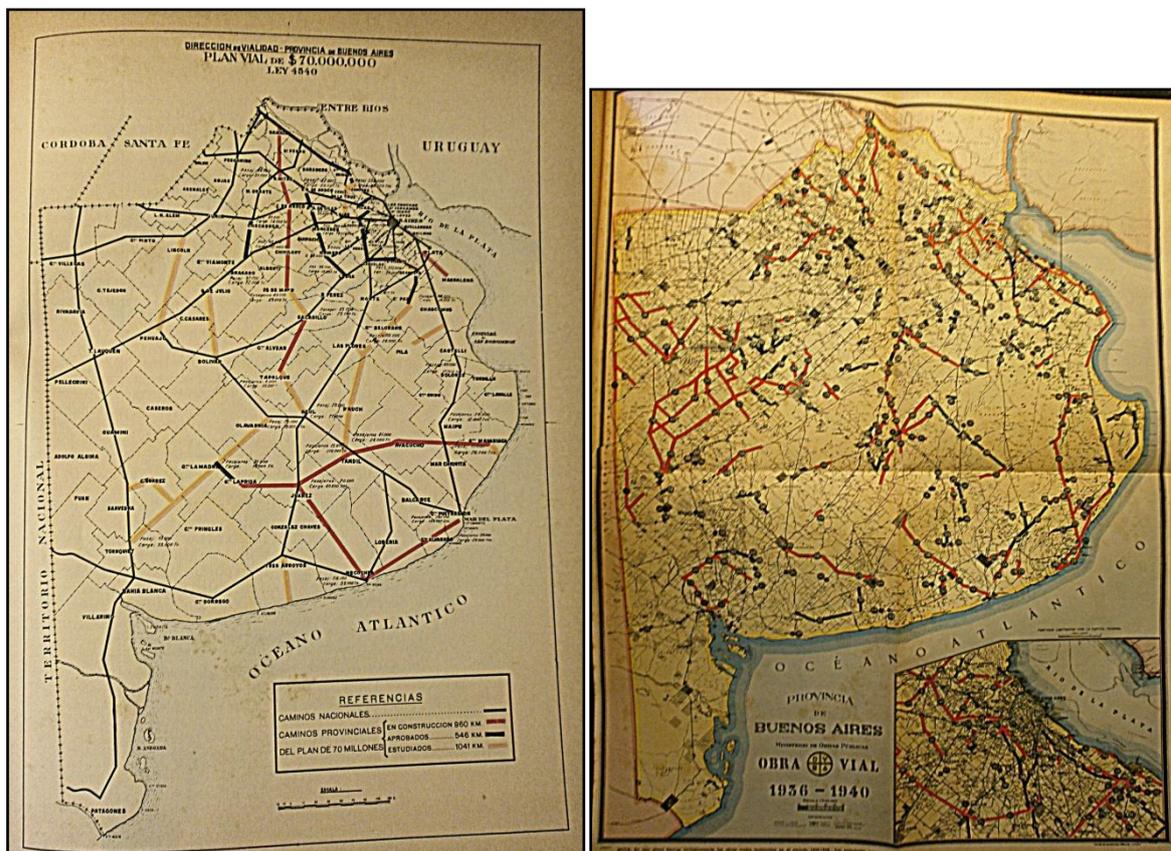
El Plan Vial, en paralelo, cumplió con otro objetivo ya que se articuló con otras importantes propuestas viales, como el plan de conservación de caminos y la construcción de

²² Para Coll Cárdenas (2010: 104), esto se vio reflejado en el propio trazado de las rutas provinciales, menos preocupadas en desembocar su producción en el puerto de Buenos Aires o La Plata. En cuanto al abastecimiento de materiales para la construcción de las rutas, Fresco determinó que fueran las industrias y canteras de la provincia situadas en Sierra Chica, Balcarce y La Plata.

²³ Tres de los cinco principios invocados en el decreto de 1934 constituyeron la guía de los trabajos a seguir por el Plan Vial de 1937. En primer lugar, las vías debían ser prácticamente rectilíneas, identificando los tramos rectos con amplias curvas. En segundo lugar, los caminos no debían cruzar centros poblados, sino pasar tangencialmente por ellos, previendo el acceso del camino al pueblo. Esta característica rompía con el camino tradicional que finalizaba en la plaza del pueblo. Por último, los caminos debían cruzar las líneas de tren o los caminos existentes a alto o bajo nivel. Los principios excluidos del Plan Vial de 1937 fueron: accesos dispuestos en *rond-point* (rotonda) y supresión de vehículos lentos y peatones. *Cuatro años...*, Óp. Cit., Tomo IV, pág. 8.

nuevas arterias y rutas, y sirvió de importante complemento al Plan Trienal de Trabajos Públicos 1937-1939. En efecto, presentados en simultáneo por el Poder Ejecutivo a la Legislatura, la complementariedad de las obras del Plan Vial y el Trienal harían de la red caminera, en palabras del gobierno, “algo más que simples vías circulatorias, pues embellecidas brindarán al viajero, de cualquier condición o cultura, comodidades, alegría, enseñanza, evocaciones y recuerdos, obrando poderosamente en bien de fuerzas físicas y espirituales” (Cuatro años de gobierno, Tomo IV, 8).²⁴

Mapas de la obra vial del gobierno de Fresco



Izquierda: Plan Vial de \$70.000.000 millones. Fuente: Cuatro años de gobierno, Tomo III, p. 235
 Derecha: Resumen gráfico de la obra vial. Cuatro años de gobierno, Tomo III, p. 221.

²⁴ En efecto, el Plan Trienal incorporaba obras complementarias del Plan Vial: embellecimiento de caminos; pavimentación y urbanización de ciudades; parques; arbolado en los caminos; sistematización y urbanización de costas y playas; fijación dunícola; casas y depósitos, incluyendo expropiación, para las doce zonas camineras; obras hidráulicas; señalamiento histórico; refugios de descanso; y otros elementos integrantes de la labor vial.

Cabe recordar que la obra más trascendente de la gestión de Fresco – que fuera presentada por el gobierno como el mayor logro de su gestión aunque, en rigor, su proyección había sido realizada bajo el gobierno de Martínez de Hoz – fue la construcción del tramo Dolores - Mar del Plata de la ruta N° 2 (Pastoriza, 2011: 113). Este implicó, además, un esfuerzo conjunto con la DNV, encargada del tramo Buenos Aires – Dolores. Otras obras camineras importantes fueron el ensanche del camino afirmado “General Manuel Belgrano” (que une La Plata con Avellaneda); el camino “Centenario” o “Touring Club” (vía alternativa para salir de La Plata hacia Capital Federal) y el “Segundo Camino de Cintura a la Capital Federal” (que une San Isidro con Quilmes).

Conclusiones

A lo largo del trabajo intentamos observar la acción en materia de infraestructuras de comunicación en relación a las transformaciones estatales, la política y la integración territorial. Para ello, identificamos dos momentos de cambios significativos en la agenda de comunicaciones, que propiciaron las políticas públicas diseñadas a lo largo de nuestro período de estudio. Un primer momento se caracterizó por la centralidad del FCPBA y por la gradual consolidación del camino en la agenda, en el marco del ascenso del radicalismo al poder y de una ampliación del aparato estatal, que incluyó la creación de agencias y la incorporación de personal técnico. Un segundo momento estuvo caracterizado por una mayor intervención del Estado en la economía y la sociedad, la consolidación de vialidad como objeto de políticas públicas, gobiernos de extracción conservadora proclives a procesos de modernización territorial y urbana, y la creación de agencias en el marco de debates en torno a la “racionalización” del Estado.

Vistas en el largo plazo, las políticas de comunicación muestran continuidades y rupturas a lo largo del período de estudio que no responden necesariamente a cambios de gobierno o de signo político sino, como vimos, a una amalgama de procesos sociales, estatales, políticos y económicos más complejos y amplios. En tal sentido, las políticas ferroviarias encontraron

mayores dificultades que las viales para tener continuidad, ya que para fines de los años veinte fueron desplazadas por el avance de la vialidad y la acción de asociaciones privadas, pero también por las características y las propias limitaciones del FCPBA. En la centralidad adquirida por el camino incidieron también cambios sociales y culturales, por ejemplo, para los años veinte, el automóvil había irrumpido como un artículo moderno y como una necesidad (Rocchi, 2014: 168), pero carecía de una contrapartida en relación a la infraestructura vial (Ballent, 2005).

Resta señalar que los planes y proyectos observados ponen en evidencia un gradual avance del Estado provincial en materia de planificación y gestión a través de los cuerpos técnicos del MOPBA, en un contexto social, político y económico que exigía un conjunto amplio y diverso de instrumentos de intervención.

Bibliografía

- Ballent, A. (2006). Kilómetro Cero: la construcción del universo simbólico del camino en la Argentina de los años treinta. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani."* Tercera Serie, Nro. 27, 1° semestre, pp. 107 - 137.
- Ballent, A. (2008). Ingeniería y Estado: la red nacional de caminos y las obras públicas en la Argentina, 1930-1943. *História, Ciências y Saúde – Manguinhos.* Río de Janeiro, v. 15, N° 3, julio – septiembre, pp. 827-847.
- Ferrocarril Provincial del Puerto de la Plata al Meridiano V. (1918). *\$50.000.000 invertidos. Notas de la Administración durante la Intervención Nacional a Buenos Aires, 1917-1918.* La Plata: Imp. J. F. Terrier.
- Gómez, T. y Tchordonkian, S. (2014). Redes viales y ferroviarias en las décadas del treinta y del cuarenta. *Documento de Trabajo N° 40. CESPBA.* Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. Disponible en www.blogdelcespa.blogspot.com
- Gruschetsky, V. (2012). Saberes sin fronteras. La vialidad norteamericana como modelo de la Dirección Nacional de Vialidad, 1920-1940.
- Mayer, M. (2005b). El Ferrocarril al Meridiano V. Breve reseña histórica. *Revista de Historia Bonaerense.* Instituto y Archivo Histórico de Morón. XII(28), agosto.
- Memorias del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia (1922-1938)
- Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires (1934). *Red Provincial de Caminos y Plan de Trabajos.* La Plata: Taller de Impresiones Oficiales.
- Palermo, S. (2011). Los desafíos de la democratización del progreso: el radicalismo y la expansión de los ferrocarriles del Estado, 1916-1930. *Travesías,* 13, pp. 93-125.
- Piglia, M. (2014). *Autos, rutas y turismo. El Automóvil Club Argentino y el Estado.* Buenos Aires: Siglo XXI.

- Piglia, M. (2011). Gobierno provincial y clubes de automovilistas en torno a la elaboración y ejecución de la política vial en la provincia de Buenos Aires (1910-1943). En M. Ferrari y N. Quiroga, *Historias políticas de la provincia de Buenos Aires*. La Plata: Instituto Cultural de la Provincia.
- Regalsky, A. y Salerno, E. (2003a). Mercados de capitales, desarrollo ferroviario y endeudamiento público. La financiación de los ferrocarriles del Estado, 1916-1928. En J. Schvarzer, A. Regalsky y T. Gómez (Comp.) *Estudios sobre la Historia de los Ferrocarriles Argentinos (1857-1940)*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Regalsky, A. y Salerno, E. (2003b). Las finanzas públicas argentinas en tiempos del radicalismo: ferrocarriles, obras públicas y endeudamiento, 1916 y 1928. Ponencia presentada en *Terceras Jornadas de Historia Económica*, AUDHE, Montevideo, 9 al 11 de julio.
- Rocchi, F. (2014). La americanización del consumo: las batallas por el mercado argentino. En M. I. Barbero y A. Regalsky, *Americanización. Estados Unidos y América Latina en el siglo XX. Transferencias económicas, tecnológicas y culturales*. Buenos Aires: EDUNTREF.
- Rocchi, F. (2013). La economía bonaerense: del auge exportador a su crisis. En J. M. Palacio (Dir.) *Historia de la provincia de Buenos Aires. Tomo 4: de la federalización al advenimiento del peronismo (1880-1943)*. Buenos Aires: Edhasa-Unipe.
- Romano, B. (2011). El proyecto de reactivación del Ferrocarril Provincial P1: ¿Hacia el fortalecimiento de las centralidades de los partidos del suroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires? *Actas de las VIII Jornadas Patagónicas de Geografía*. Universidad San Juan Don Bosco, Comodoro Rivadavia, 13 al 16 de Abril.
- Romano, B. T. (2011). La revitalización del Ferrocarril Provincial Buenos Aires P1: ¿Hacia la implementación de un proyecto estratégico? En *Actas del 1º Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos*, Universidad Nacional General Sarmiento, 24 y 26 de agosto de 2011.
- Romano, B. T. (2012). No voy en tren... voy en BRT: Hacia la implementación de un proyecto de revitalización de la traza del Ferrocarril Provincial de Buenos Aires. Disponible en: <http://elistas.egrupos.net/lista/humboldt/archivo/indice/14041/msg/14349/>
- Salerno, E. (2009). Los ferrocarriles estatales argentinos en busca de los puertos en la primera mitad del siglo XX. Ponencia presentada en *V Congreso de Historia Ferroviaria*, Palma, España, 14 a 16 de octubre.
- Salerno, E. (2012). Los ferrocarriles del Estado en un proyecto temprano de integración regional. *Revista Estudios del ISHiR*. Investigaciones Socio Históricas Regionales, 2(3).
- Salerno, E. (2015). Llevando la conectividad hasta los confines de la Argentina: los Ferrocarriles del Estado en la primera mitad del siglo XX. En A. Regalsky y M. Rougier (Ed.) *Los derroteros del Estado empresario en la Argentina. Siglo XX*. Buenos Aires: Eduntref.
- Silvestri, G. (2003). *El color del río*. Bernal: Editorial UNQ.
- Tartarini, J. (2007). Arquitectura ferroviaria en la provincia de Buenos Aires. En M. J. López y J. E. Waddell (Comp.) *Nueva Historia del Ferrocarril en la Argentina. 150 años de políticas ferroviarias*. Buenos Aires: Lumiere.